

食糧問題をめぐる

グローバル・ガバナンスとG7

—中東・アフリカからの視点を

気候や政治不安に加え、ロシアの黒海封鎖で

中東・アフリカ地域の食糧不安が改めて浮き彫りに。

食糧問題は主要国際会議のアジェンダに必ず入り、

多くの国際会議やさまざまな国際協力が行われている。

G7、そして日本の負うべき責任は。

日本国際問題研究所研究員

井堂有子

いどう ゆうこ オランダ国立社会科学

国際研究所修了。東京大学大学院総合文

化研究科博士課程単位取得満期退学。専

攻は中東地域研究、開発学。二〇〇一、

二年にエジプト、シリア、スーダンなどで

調査分析・開発援助の実務に従事。共著

に『移行期にある国際秩序と中東・アフリ

カ』『胃袋を満たす国家の戦略 戦後日本、

インド、エジプトの事例より』など。

英国王立国際問題研究所の区分によると、世界には

「チョークポイント」（戦略的要所）と呼ばれる国際食糧貿

易ルートが一四カ所ある。全世界の大豆輸送の二二％を扱

うパナマ運河やトウモロコシ輸送の二〇％が通過するミシ

シッピ川と並んで、黒海沿岸は世界の小麦取引の一九％を

扱う重要な海路である。黒海沿岸から出荷された食糧や肥

料は広く世界に向かったが、とりわけ地中海を隔てた中

東・アフリカ地域は、近年ロシアとウクライナからの小麦

輸入に大きく依存していたため、昨年二月のウクライナ侵

攻に伴っての、ロシアによる黒海封鎖で直撃を受けること

となった。

侵攻から一年が経ち、本稿執筆時点において、なお和平

は成立していない。この間、七月二二日に国連とトルコの

仲介で「黒海穀物イニシアティブ」が合意され、「世界の

食糧危機を回避するため黒海封鎖を解除すべし」との目標

はひとまず達成された。一二〇日更新のこの穀物人道回廊

プロジェクトも第二期終盤にあり、つつがなくいけば三月

一八日に更新が予想される。

本稿では、中東・アフリカを中心に二〇二二年の食糧不

安の状況とその構造的要因を確認しつつ、食糧問題に対し

て国際社会がどのように対応してきたのかを振り返る。そ

の上で、G7に何が求められているのかを考えてみたい。

紛争地や被災地に追い打ちをかけた黒海封鎖

「持続可能な開発目標（SDGs）」の目標2は「二〇三〇年までに飢餓をゼロにする」である。二〇〇〇年代以降、世界の飢餓人口は徐々に減少していたが、一九年以降、コロナ禍や紛争、気候変動の影響により、飢餓人口は増加に転じた（Our World In Data）。国連世界食糧計画（WFP）によると、二一年には世界の八億二八〇〇万人が慢性的な飢餓状態にあり、五三カ国の一億九三〇〇万人が急性食糧難に直面した。ウクライナ危機から一年を経た今年三月一日時点で、八九カ国の六億七〇〇〇万人が食糧難に直面していると考えられる。

南アジアでも慢性的な食糧不安が確認されるが、危機的な急性食糧難の状況にある多くの国が中東・アフリカ地域に集中する。食糧難に直面する国民の割合が高い上位一二カ国を確認すると、順に、アフガニスタン、ソマリア、ニジェール、マリ、ブルキナファソ、ハイチ、シリア、南スーダン、ギニア、チャド、シエラレオネ、イエメンである。こうした国々は、ウクライナ危機と黒海封鎖以前から、長期化した紛争と難民・避難民の深刻な人道危機、コロナ禍や世界的物価高による食糧不安、東アフリカから広がっ

た「七〇年来」のサバクトビバッタの大発生や「四〇年来」の大干ばつなど、複合危機に見舞われてきた。

さらに、長期の占領・経済封鎖下に置かれてきたパレスチナ・ガザ地区や、一九年の金融危機と二〇年八月のベイрут港大規模爆発事件が発生したレバノンにおいても、食糧・燃料価格の高騰と小麦貯蔵の枯渇で人道危機が続いてきた。加えて今年二月、トルコ南部でマグニチュード七・八の大地震が発生し、隣国シリアの被害も含めると死者五万人を超える大惨事となり、いまま救援活動が続く。特に内戦下シリアの北西部は政権支配地域外であるため緊急支援が届かないと報じられている。幾度もの災難と危機が最も脆弱な人々を連打する、過酷な不条理に言葉を失う。

中東・アフリカ地域の食糧不安とその構造的背景

一般のウクライナ危機と黒海封鎖が改めて明らかにしたのは、中東・アフリカ地域が主要穀物を海外輸入に大きく依存しているという構図であった。この地域の多くの国が特に主食の小麦輸入の八〇九割をロシア・ウクライナ両国に頼っている。これは、長い歴史と気候によるものである。ただこの傾向は、両国が農業輸出国として台頭してきた二〇〇〇年代以降のものであり、現在のような両国の圧倒的シェアの確立

は二〇一〇年頃から始まった。それ以前は米国や欧州諸国からの援助や輸入が多かったことに留意する必要がある。

中東・アフリカ地域は、ひとくくりにできないほどの広大な面積と約一八億の人口規模、多様な宗教・民族・言語、不均一な資源賦与と域内の経済・人間開発指数上の大きな格差、異なる政治体制を内包する地域である。他方、この地域には大きく共通した構造的課題も存在する。具体的には、気候変動に脆弱な自然・環境条件、社会的要素（人口増加、都市化、一人当たり所得の向上と消費パターンの変容、農業従事者の減少、農業の工業化と過度な化学肥料の利用、さまざまな課題を生み出した食糧補助金政策とその背景にある、この地域に広く共有される「社会契約」の議論）に加え、対外的要素（特に食糧と農業分野での国際援助・介入、「緑の革命」以降の世界的な主要穀物の単一化の傾向など）が複雑に絡み合う形で、一九五〇～六〇年代から徐々に、現在のような主要穀物の輸入依存態勢が成立してきたと考えられる。

特に気候変動に関連して、一部中央アフリカと地中海沿岸部分を除き、中東・アフリカ地域の大半が乾燥・半乾燥地帯に属しており、年間降水量は世界平均の半分（約四〇〇ミリ）にとどまる。限られた耕作可能地にも塩害や

土壌劣化、風水浸食などの課題がある。今後、世界各地で気温上昇や熱波の恒常化が予想されるが、中東・アフリカは深刻なホットスポットの一つになると多くの研究が指摘している。二〇一〇～一一年の最初の「アラブの春」の遠因には気温上昇と干ばつ被害があったと考えられており、食糧問題は地域の安定化の要である。

国際協調の実績としての「黒海穀物イニシアティブ」

二〇二二年の主要な国際会議では、エネルギーとともに食糧問題が主要アジェンダの中心を占めた。六月のドイツ・エルマウのG7サミットでは、「食糧安全保障のためのグローバル・アライアンス」と「食料と農業の強靱化ミッション」の立ち上げが表明され、飢餓撲滅に向けたG7とEUのコミットメントが確認された。米国も、五月にブリンケン国務長官が国連で食糧安全保障イベントを開いたほか、九月のニューヨークでの年次国連総会の間に、食糧安全保障サミットを国連と共催した。

国連は食糧危機に関する声明を矢継ぎ早に発表し、警告を促した。四月にはWFPと食糧農業機関（FAO）が黒海封鎖解除と早期紛争停止、穀物・石油・燃料などの貿易再開を含む五つの行動要請を呼びかけたほか、FAO、国

際通貨基金（IMF）、世界銀行、WFP、世界貿易機関（WTO）が共同で声明を出し、迅速な食糧援助とともに各国に輸出禁止や制限などの措置を回避するよう要請した。

一月にエジプトのシャルム・エル・シェイクで開催された国連気候変動枠組み条約第二七回締約国会議（COP27）では、「適応・農業の日」が開かれ、「食料・農業の持続可能な変革イニシアティブ」などの設立も発表された。同じく一月のインドネシア・バリでのG20サミット、二月のカナダ・モントリオールでの生物多様性条約第一五回締約国会議（COP15）、今年三月のインド・ニューデリーでのG20外相会合でも、食糧問題に関するさまざまな提言が表明された。コロナ禍や気候変動、生物多様性の損失に対して国際社会の緊急な対応が迫られるいま、短期的な危機対応と中長期的なシステム変革を同時に進めることの必要性が広く共有されていることがわかる。

二二年は二国間・地域外交でも、エネルギーとともに食糧問題は優先議題となった。バイデン大統領の七月のサウジ訪問では、地域の食糧安全保障のために「一〇億ドル（米国が一〇億ドル、GCC諸国が一〇〇億ドル）が約束され、八月にはプリンケン国務長官が南アフリカとコンゴ、ルワンダを訪問し、食糧安全保障や気候変動について話し合っ

た。ロシアのラブロフ外相も七月にエジプト、コンゴ、ウガンダ、エチオピアを訪れ、ロシアの安定的な穀物供給を約束した。

中国は、中東での米国のプレゼンス低下と対照的に、二月のサウジアラビアとの包括的合意締結、アラブ・中国サミットの開催、今年三月のサウジ・イラン間の関係正常化の仲介など、存在感を強めている。現在のFAO事務局長は中国出身の屈冬玉氏であるが、食糧・農業の分野でも、特に対アフリカにおいて、長い協力関係を構築してきた。こうした地域での米・中・ロの動きをみると、確かに外交のツールとして食糧問題は利用されうるが、グローバル・サウスの側も自らの国益を守るために大国間の競合を冷静に観察しているように見受けられる。

食糧問題をめぐる提言が飛び交った二二年、具体的成果となったのは、七月の「黒海穀物イニシアティブ」の合意と黒海封鎖解除であった。ウクライナ産穀物の輸送は、同イニシアティブによる黒海海運ルートのほかに、大きく三つのルート（①ポーランド・バルト海ルートを含む欧州各地への陸路「連帯レーン」、②ドナウ川の河川ルート、③ルーマニア・コンスタンツァ港の黒海ルート）が開拓されてきた。黒海穀物イニシアティブは、人道支援を掲げた国際協

調の枠組みで達成された実績であり、黒海海運ルートをめぐる地域協力の成功例である。国連とともに仲介を担った地域大国トルコの重要な役割はいうまでもなく、地域協力の不在が長年の課題である中東・アフリカ地域において、危機に際して示された数少ない協力実績である。

オデーサ港とイスタンブール港をつなぐ穀物人道回廊經由の輸出再開を経て、三月一日時点で、約二二七〇トン以上の貨物（うち、トウモロコシ四九％、小麦二七％、ヒマワリ油・滓が一〇％、その他の食料品一三％）が出荷された。プーチン大統領は九月に『世界の脆弱な人々のために黒海封鎖を解除すべき』と西側は主張していたが、ウクライナからの食糧はほとんどすべて豊かな欧州に向かった」と批判し、一〇月末に合意不参加を表明するなど揺さぶりをかけていたが、最終的に合意は更新された。確かに輸送先を国別で見ると、中国、スペイン、トルコ、イタリア、オランダ、エジプトなど、購買力の高い国・地域が大半を占め、ソマリアやレバノン、イエメン、アフガニスタンなどの紛争当事国・準当事国への輸送は量的に限られていた。黒海穀物イニシアティブの三回目の更新がなされるのか、輸送品目拡充を求める各方面の声に対応するのかなど、今後とも注視が必要である。

G7が取るべき責任とイニシアティブ

少数の豊かな大国のみで国際社会の重要な決定を行うことができた時代は終わった、というのは言い過ぎだろうか。コロナ肺炎大学地球研究所のジェフリー・サックス所長は次のように批判する。G7サミットが始まった一九七〇年代、主要七カ国が世界経済に占める比率は圧倒的であったが、二〇二一年時点でG7が世界経済に占める比率は三一％、かつて途上国だったアジア諸国は三二・九％を占めるに至った。他方、中国やインド、インドネシア、その他の諸国を含めるG20は世界経済の八一％に貢献し、現在の国際社会の多様な利害や関心をより正確に代表している。ただ小国や貧困国を含まないG20も完璧ではなく、アフリカ連合を含めるべきである。さらに会議の国際オンライン化を進めて開催費用を抑え資源の無駄づかいをやめること、国会議員や科学者、実際に活動に携わる人々などの議論を積極的に行うことを提言する。サックス所長は、当初のG7の目標の多くは米国・EU年次サミットで網羅される、と辛口である。

では、もはやG7には存在意義がないのか。大枠で筆者はサックス所長に賛同するが、同時にG7には国際社会に

対する歴史的責任という点で存在意義があると思料する。

C O P 27において長年の懸案であった「損失と損害」基金がようやく設立されたが、大洪水で国土の三分の一が水没したパキスタンのように、気候変動によると考えられる自然災害の被害の多くはグローバル・サウスで起きている。

G 7やE Uを中心とする先進工業国に対して、彼らが発展していく段階で生み出した「負の遺産」への自覚と責任を求めるグローバル・サウスの声は今後さらに強まっていくだろう。これに応えるためにも、気候変動の時代に即した新たな技術開発と投資の集中については、G 7がイニシアティブを取って、G 20やその他のマルチラテラルな枠組みと連携して進めていくべきである。また、ウクライナ危機により経済的利益を得ている他の石油・ガス産出国に対しても、より中長期のエネルギーシフトと持続可能な食農システムのための技術開発への積極的投資を求める、国際社会の声が高まっていることにも留意する必要がある。

G 7で最も食糧自給率が低い日本に何ができるのか。日本の自給率はカロリーベースで三八%とされるが、東京大学の鈴木宜弘教授の試算では、種子や肥料を含めればさらに低い一〇%ほどと指摘されている。米国やフランスなど、他のG 7諸国は農業生産・輸出力を持った工業国であり、

日本とは状況が異なることを、われわれ日本人は自覚する必要がある。ウクライナ危機による燃料や肥料の価格高騰が国内の畜産農家を苦境に追い込んでいる。眼前の危機を乗り越えるために迅速な救済措置が求められる。

同時に、日本各地でこの危機を機会にしようとする動きも活性化している。下水道からのリン回収、食品ロス削減と肥料・飼料化をつなぐ試み、江戸時代の循環型農法を彷彿とさせる、微生物の力を生かした落ち葉や米の籾殻の肥料化など、実に多様な試みが存在する。F A Oは世界の小規模農業や持続可能な農法としてのアグロエコロジーを推奨するが、日本各地には、既に有機・無農薬農業の実践の広がりがある（日本の合鴨農法は世界でも有名）。内外の多様な技術開発と実践にもっと光を当て、国として積極的に投資や支援を行い、世界に発信していくべきである。この際、食糧・肥料・エネルギーを個別の問題群として捉えるのではなく、つながりを意識した技術開発の先例（脱炭素のためのグリーン・アンモニアなど）からも学びたい。日本が未来志向の持続可能な食農システムのあり方を提示することができれば、中東・アフリカ地域の食糧問題解決にも貢献できるかもしれない。G 7広島サミットにはそのようなイニシアティブを期待する。●